

In het krijt bij de overheid

**verstandig invorderen met oog
voor maatschappelijke kosten**



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

In het krijt bij de overheid

verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten

Onderzoeksteam

dr. mr. Y.M. van der Vlugt, projectleider

W.C.P. van den Berg, onderzoeker

M.M. van Steenbergen, projectondersteuning

Ondersteuning

bc. A.S. Broeshart

Rapportnummer: 2013/003

Datum: 17 januari 2013

Beschouwing

Iedereen is verantwoordelijk voor zijn eigen schulden, want die heb je zelf gemaakt. In de praktijk ligt dat echter niet altijd zo simpel. In het onderzoek ‘Schulden komen nooit alleen’¹ signaleerde ik al dat een groeiend aantal burgers niet langer zijn financiële verplichtingen kan nakomen. Onvoorziene tegenslagen zoals werkloosheid, hypotheekproblemen, een scheiding, ziekte, onverwachte terugvorderingen van de overheid, of het niet op orde hebben van de administratie omdat het te ingewikkeld wordt: allemaal mogelijke oorzaken van het ontstaan en verergeren van schulden. Bij ongeveer één op de tien huishoudens is er sprake van een problematische schuldsituatie (693.000 personen) of dreigt er een te ontstaan (248.000 personen).² Bij meer dan twintig procent van de schuldenaren gaat het om gezinnen met kinderen.³

Steeds meer mensen met financiële problemen wenden zich tot de Nationale ombudsman, met klachten over de manier waarop de overheid zich als schuldeiser opstelt. Dan gaat het over het terugvorderen of verrekenen van toeslagen door de Belastingdienst of uitkeringen door het UWV, invordering van een bijstandsuitkering door de gemeente en problemen met het betalen van verkeersboetes bij het CJIB en verhogingen vanwege te laat betalen. Klachten van deze strekking namen het afgelopen jaar sterk toe. Schulden nemen bij burgers toe en de financiële buffers om tegenvallers op te kunnen vangen verdampen snel. Hierdoor komen veel burgers financieel in de knel.

Vanuit de politiek wordt veelal geroepen dat burgers hun schuldproblemen zelf moeten oplossen. Natuurlijk zijn burgers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de eigen geldzaken. De meeste burgers zijn zelfredzame mensen die prima in staat zijn om hun financiën op orde te brengen en eigen schulden aan te pakken. Maar die financiële zelfredzaamheid geldt niet voor iedereen. De Rijksoverheid in Den Haag en de gemeenten hebben een groot aantal verschillende regelingen gecreëerd, waarvan gezinnen met een krappe huishoudbeurs financieel afhankelijk zijn. Daardoor zijn groepen burgers ook afhankelijk geworden van de goede werking en uitvoering van al die regelingen. Een toekenning van een voorschot op de ene dag kan op een andere dag voor een belangrijk deel herberekend en teruggevorderd worden. Zo krijgt iemand schulden. Wat mij als Nationale ombudsman opvalt is dat veel schulden ontstaan doordat al die verschillende overheidsregelingen zo complex zijn en vaak zo onoverzichtelijk en onvoorspelbaar in hun uitwerking, dat er onnodig veel meer probleemschulden ontstaan. Dus een deel van de schulden ontstaat simpelweg door de complexiteit van de regelgeving, die juist ten doel heeft burgers van het noodzakelijk minimum te voorzien. Voor een dergelijk minimum is bijvoorbeeld een optelsom van twee of meer uitkeringen (gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering of werkloosheidsuitkering en aanvullende bijstand) niet ongebruikelijk.

¹ Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor de schuldhelpverlening, Rapport Nationale ombudsman van 29 juni 2012 (2012/110).

² Nadja Jungmann (mei 2012), *Schuldproblematiek, een vraagstuk in transitie*. D. Bleeker e.a. (2010), *Monitor betalingsachterstanden*, Panteia, Den Haag; C.M. van Ommeren e.a. (2009), *Huishoudens in rode cijfers*, Panteia, Den Haag.

³ Verkenning regievoering schuldhelpverlening (mei 2012), in opdracht van Divosa, Den Haag/Utrecht.

Daarbij komen dan nog de toeslagen voor zorg, huur en kindertoeslag. De wetgever heeft ervoor gekozen dat uitkeringen en toeslagen op het eerste verzoek als voorschot worden verstrekt. Pas later, vaak meer dan een jaar later, wordt vastgesteld of en in hoeverre de burger er recht op had. Dat levert een inkomenssituatie op die van maand tot maand kan veranderen. Het goed beheren van het huishoudbudget wordt dan knap lastig. Vooral als diezelfde uitbetalende overheid in al zijn verschillende onderdelen geld terugvordert, uitkeringen en toeslagen verrekent, verhogingen oplegt wegens betalingsachterstanden en steeds hogere sancties eist vanwege het niet voldoen aan steeds ingewikkelder administratieve verplichtingen.

Vanwege de grote invloed van de overheid op het huishoudbudget, blijkt die overheid in de praktijk de belangrijkste schuldeiser van Nederland te zijn. In haar rol als belastinginner moet de overheid zo veel mogelijk geld voor de schatkist binnenhalen. Als verdeler van gelden over de burgers is het haar taak om dit conform de regels te doen. Dit wordt steeds vaker dwingend en tot op de laatste cent nauwkeurig opgelegd door de wetgever. De overheid wordt met even zo grote financiële precisie ook een schuldeiser bij te veel of ten onrechte betaalde toeslagen en uitkeringen. Natuurlijk moet terugbetaald worden wat teveel is uitbetaald. Maar de overheid is een bijzondere schuldeiser, met een elementaire zorgplicht voor al haar burgers. Natuurlijk beheert de overheid in al zijn verschillende onderdelen de financiële verhoudingen tot burgers. Maar als ik kijk naar de effecten van invorderingsmaatregelen en van verrekeningen in concrete situaties, dan ontstaat er reden voor bezorgdheid. Onverhoedse invordering van de ene overheidsorganisatie kan ertoe leiden dat dezelfde burger bij een andere overheidsinstantie voor hulp moet aankloppen. Veel onderdelen van de overheid gaan hun eigen weg als het gaat om invorderen, verrekenen en terugvorderen en zij hanteren ieder hun eigen uitgangspunt. Is dat een verstandige aanpak? Aan de ene kant schept de overheid talloze regelingen om een bestaansminimum te realiseren, aan de andere kant ontstaan bij de uitvoering ervan onoverzichtelijke taferelen, omdat de ene hand van de overheid vaak niet weet wat de andere doet, sterker nog, zich daar niets van aantrekt. Centraal in dit onderzoek staat daarom de vraag: op welke wijze kan de overheid verstandig schulden invorderen en tegelijkertijd voldoende oog houden voor de maatschappelijke gevolgen?

De Nationale ombudsman,



Dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Inhoudsopgave

Beschouwing	2
‘Door inhoudingen van UWV en Belastingdienst kan ik niet meer rondkomen’	3
1 Inleiding	5
2 Problemen overheid als schuldeiser	7
2.1 Complexiteit	7
2.2 Invorderingsbevoegdheden voor de overheid – steeds ingrijpender	8
2.3 Groeiende nadruk op terugvordering	9
2.4 Onvoldoende aandacht voor preventie	10
2.5 Hoogte boetes en rigide procedures	10
2.6 Inkomen daalt tot onder de beslagvrije voet	11
2.7 Burger met een inkomen rond het minimum: een kwetsbaar kaartenhuis	12
2.8 Geen samenwerking tussen overheden	13
2.9 Uitbesteding van (dwang)vordering	14
2.10 Medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten	14
3 Visie Nationale ombudsman op behoorlijke invordering	15
4 Spelregels voor behoorlijke invordering door overheidsinstanties	17
4.1 Medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten	17
4.2 Duidelijke beschikking	17
4.3 Flexibiliteit bij betalingsregelingen en kwijtschelding	18
4.4 Persoonlijk contact loont	18
4.5 Bescherming beslagvrije voet	18
4.6 Behoorlijke uitbesteding van (dwang)vorderingen	19
4.7 Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties	19
5 Standpunten overheden over behoorlijke invordering	20
5.1 Medewerking aan schuldhulpverlening	20
5.2 Duidelijke beschikking	21
5.3 Flexibiliteit bij betalingsregelingen en kwijtschelding	21
5.4 Persoonlijk contact loont	21
5.5 Bescherming beslagvrije voet	22
5.6 Behoorlijke uitbesteding van (dwang)vorderingen	22
5.7 Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties	23
6 Aanbevelingen	24
7 Vooruitblik: behoorlijke invordering in de (nabije) toekomst	26
‘Ze sturen steeds dure deurwaarders op me af’	27



‘Door inhoudingen van UWV en Belastingdienst kan ik niet meer rondkomen’

Ilona heeft een schuld van € 31.000. ‘Die loopt elke maand verder op omdat ik met mijn kinderen in een vrijesector-huurwoning woon. Daar ben ik in 2009 gaan samenwonen, het huurcontract was van mijn ex en mij samen.

Eerst was er nog niets aan de hand. Ik zit in de WAO vanwege een auto-immuunziekte. Mijn ex werkte in die tijd. Pas na twee jaar ontdekte ik dat hij vanaf zijn werk de hele dag door zat te sms'en, voor vijf- tot zeshonderd euro per maand. Toen zijn telefoon werd afgesloten vond ik dat zo raar, dat ik een account heb aangemaakt met zijn 06-nummer. Zo ontdekte ik zijn belgedrag. Hijzelf was opgelucht dat ik het wist, dan hoefde hij het me niet meer te vertellen. Hij is twaalf jaar beroepsmilitair geweest. Nu heeft hij PTSS. De één gaat aan de drugs of drank na zoiets, hij raakte verslaafd aan sekslijnen.

Toen we gingen samenwonen, bleef ik huurtoeslag voor mijn vorige woning ontvangen. Omdat ik op dat geld geen recht had, zette ik het op een aparte rekening, om het uiteindelijk terug te kunnen betalen. Maar het geld bleef maar komen, hoe ik ook meldde dat ik verhuisd was. Mijn ex maakte ons geld op met zijn verslaving en wist dat ik die rekening zou gaan gebruiken om tenminste eten voor mijn kinderen te kopen en om er zoveel mogelijk rekeningen mee te voldoen. Wat moet je anders?

Twee jaar lang is dat zo doorgegaan. Bijna een jaar zijn we nu uit elkaar; mijn ex heeft me achtergelaten met een enorme schuld die onder andere is ontstaan door huur- en energieachterstand. De Belastingdienst houdt mijn kindertoeslag, zorgtoeslag en inkomstenbelasting in. De UWV heeft een loonbeslag van € 300 per maand gedaan omdat ik, volgens hen, niet had doorgegeven dat ik was gaan samenwonen. Wekelijks krijg ik brieven van deurwaarders die iets komen vorderen. Laatst nog werd ik gebeld door een deurwaarder, dat hij mijn auto kwam halen. Maar ik heb helemaal geen auto. Dat kon ik tien keer zeggen, de deurwaarder geloofde me niet. Gelukkig heeft mijn case manager hem uiteindelijk kunnen overtuigen. Dan beklaat zo'n deurwaarder zich, ‘dat mevrouw niet bepaald aardig bleef aan de telefoon’. Ik kan dat niet meer opbrengen, ik loop op mijn tandvlees. Het interesseert alle schuldeisers en instanties niet hoe het komt of hoe ik eronder lijd. Ik heb schulden dus ik ben een slecht mens en ik moet gewoon betalen.

Was er maar een simpele oplossing. Met een maandhuur van € 821 kom ik niet in aanmerking voor huurtoeslag. Van de gemeente krijg ik een tegemoetkoming in de huurkosten van € 277; dat is iets, maar niet genoeg. Het traject van schuldhulpverlening kan niet beginnen, omdat ik te duur woon en mijn financiële situatie instabiel is. De woningbouwvereniging moet mij een goedkopere woning bieden, maar die heeft niets voor me. In augustus beloofden ze dat ze binnen drie maanden een woning voor me zouden claimen. Maar ik heb nog niets. Zolang ik in dit dure huis woon, lopen de schulden op en gebeurt er verder niets. Dat is zo frustrerend. We leven intussen van de Voedselbank en eten veel bij

mijn ouders. Schoolreisjes, dagjes uit, de peuterspeelzaal, dat zijn allemaal kosten waarvan ik wakker lig. Het liefst begin ik morgen aan het saneringstraject. Ik weet dat ik dan nog drie jaar moet kromliggen, maar dan worden in elk geval de schulden afgelost. Ik begrijp er niets van dat alle instanties elkaar tegenwerken en op elkaar wachten. De ombudsman heeft gelukkig het loonbeslag van de UWV teruggedraaid. Als ik morgen kan verhuizen en kan beginnen met afbetalen, verschijnt er licht aan het einde van de tunnel. Maar voorlopig zie ik daar nog niets van.'

1 Inleiding

Aanleiding

Tijdens het onderzoek ‘Schulden komen nooit alleen’ werd duidelijk dat behoorlijke schuldhulpverlening niet alleen door schuldhulpverleners en gemeenten kan worden gerealiseerd. Andere overheden, ook op rijksniveau, zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB, spelen daarbij een zeer belangrijke rol. Ten aanzien van de rol van de overheid zijn twee knelpunten gesignaleerd: (1) de medewerking aan schuldhulpverlening door overheidsinstanties en (2) de rol van de overheid als schuldeiser en de wijze van invordering van schulden.

Onderzoek

Om de rol van de overheid als schuldeiser te onderzoeken is gekozen voor een ronde tafel met enkele grote invorderende overheidsinstanties: de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV), het College voor Zorgverzekeringen (CVZ), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en twee gemeenten (Leiden en Utrecht). Het doel van deze bijeenkomst was om bij deze partijen een grotere bereidheid te creëren om mee te werken aan het voorkomen en het oplossen van problematische schuldsituaties. Ter voorbereiding van deze rondetafelbijeenkomst zijn in september 2012 gesprekken gevoerd tussen onderzoekers, de Substituut ombudsman mevrouw Stehouwer en beleidsmedewerkers van de betreffende organisaties. Naar aanleiding van een verkenning van de klachten die de Nationale ombudsman ontving over invordering en deze voorbereidende gesprekken, zijn conceptspelregels voor behoorlijke invordering opgesteld. Deze vormden de grondslag voor de rondetafelbijeenkomst op 22 november 2012 (het verslag hiervan is beschikbaar via onze website www.nationaleombudsman.nl). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met organisaties die bekend zijn met schuldproblematiek en die werkzaam zijn binnen dit terrein, zoals de NVVK (brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren), de KBVG (de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders) en met de LOSR (Landelijke Organisatie van Sociaal Raadsliedenwerk). Daarnaast zijn ook gesprekken gevoerd met deskundigen, zoals mevrouw N. Jungmann, lector Rechten, Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht.

Centrale vraag

Voor de Nationale ombudsman staat altijd het perspectief van de burger centraal. In dit onderzoek vormden de volgende vragen de leidraad:

Hoe kan de overheid op een verstandige en behoorlijke wijze invorderen en oog hebben voor de maatschappelijke gevolgen?

Wat mag de burger hierbij in redelijkheid van de overheid als schuldeiser verwachten?

Leeswijzer

In dit rapport wordt in paragraaf 2 beschreven welke problemen en knelpunten de Nationale ombudsman ziet bij het optreden van de overheid als schuldeiser. Naar aanleiding hiervan heeft de ombudsman aanbevelingen geformuleerd over verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten (paragraaf 3). In paragraaf 4 worden de belangrijkste standpunten van de deelnemende overheidsinstanties over behoorlijke invordering weergegeven. Afsluitend volgen de aanbevelingen die de verschillende overheidsinstanties overstijgen.

2. Problemen overheid als schuldeiser

De overheid is de belangrijkste schuldeiser in Nederland!

Doordat ze belastingen en heffingen oplegt, ten onrechte betaalde uitkeringen terugvordert en toeslagen in rekening brengt door boetes op te leggen, treedt de overheid op als schuldeiser. De overheid is zelfs één van de belangrijkste schuldeisers in Nederland. Elke burger is geld verschuldigd aan één of meer overheidsinstanties: een belastingaanslag van de Belastingdienst, een verkeersboete aan het CJIB of een invordering van de Wanbetalers-regeling door het CVZ. Bij de invordering van geldbedragen door de overheid gaat het om miljarden euro's. Ter illustratie getallen van enkele overheden

Tabel 1 Invorderingen door overheid in 2010

Instanties	Aantal vorderingen	Totaalbedrag	Gemiddeld bedrag
CJIB ⁴ Wet Mulder	11.823	€ 607.000.000	€ 51,50
Belastingdienst (Belastingen) ⁵	16.549.922	€ 60.880.000.000	€ 3.679
Belastingdienst (Toeslagen) ⁶	2.871.000	€ 1.001.000.000	€ 349

2.1 Complexiteit

Burgers en bedrijven kunnen bij het ontvangen van overheidsbetalingen en het betalen van overheidsvorderingen in aanraking komen met een groot aantal overheidsorganisaties, van de Belastingdienst, het CVZ of het CJIB. Elke organisatie confronteert de burger met andere invorderingsregimes (termijnen en boeteregelingen). Waar de Belastingdienst verschillende betalingsherinneringen stuurt, wordt bij een Wet Mulder-boete van het CJIB binnen acht weken het boetebedrag met 50% verhoogd; na twaalf weken wordt dit nogmaals verdubbeld.

⁴ Deze cijfers zijn ontleend aan de *Verkenning Rijksincasso 12 november 2010 (definitief concept)*, Business Case, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁵ Deze cijfers zijn afkomstig van het ministerie van Financiën, verstrekt op 2 januari 2012. De cijfers hebben betrekking over het kalenderjaar 2010.

⁶ Deze cijfers zijn afkomstig van het ministerie van Financiën, verstrekt op 2 januari 2013. De cijfers hebben betrekking op het toeslagjaar 2010.

Maar het is nog complexer. Ook binnen eenzelfde organisatie kan de burger met verschillende regimes te maken te krijgen. De Belastingdienst kan bijvoorbeeld invorderen in het kader van de Inkomstenbelasting of de Motorrijtuigenbelasting (Blauw) of de Toeslagen (Rood). Het invorderingsbeleid van de overheid en de wetgeving die daaraan ten grondslag ligt, is verre van overzichtelijk. Bovendien veranderen regels vaak, waardoor de rechtszekerheid voor de burger steeds minder gewaarborgd wordt. Bestuurders verzuchten zelf al geregeld dat het systeem zo ingewikkeld is geworden, laat staan dat een gemiddelde burger hieruit wijs kan worden.⁷ Maar ook de vordering zelf en de daarbij horende beschikking zijn vaak complex en in ingewikkelde taal geschreven: wat is de aard van de vordering (straf- of bestuursrechtelijk), over welke periode gaat de vordering, wat zijn de rechten van de burger, is bezwaar of beroep mogelijk, zijn er betalingsregelingen mogelijk en op welke voorwaarden?

🗨️ *Probleem: complexiteit van het systeem dat voor de burger niet te begrijpen is.*

2.2 Invorderingsbevoegdheden voor de overheid – steeds ingrijpender⁸

Als een burger een schuld niet betaald heeft, of dit nu aan de overheid is of aan een andere schuldeiser, dan heeft de schuldeiser een aantal bevoegdheden om in te vorderen. Elke schuldeiser mag een aanmaning sturen en incassokosten in rekening brengen. Als de schuldenaar daar niet op reageert, dan heeft een schuldeiser een *executoriale* titel nodig om de schuld met dwang in te vorderen. Civiele partijen kunnen deze executoriale titel verkrijgen via een rechterlijk vonnis. Met deze executoriale titel kan de gerechtsdeurwaarder de betaling afdwingen door beslag te leggen, bijvoorbeeld op het loon of de bankrekening. Naast deze algemene bevoegdheden waar alle schuldeisers over beschikken, hebben sommige – waaronder de meeste overheidsinstanties – bijzondere bevoegdheden gekregen van de wetgever. Zij hebben meestal geen rechterlijk vonnis nodig om over te gaan tot dwanginvordering; zij verschaffen zichzelf een executoriale titel via het uitbrengen van een dwangbevel. Daarna kunnen zij van hun bijzondere bevoegdheden gebruik maken, zoals het leggen van beslag.

Het CJIB heeft bij de tenuitvoerlegging van de Wet Mulderboetes de bevoegdheid om burgers die hun betalingsverplichtingen niet nakomen, in gijzeling te nemen. Gijzeling is een drukmiddel om betaling af te dwingen. Het CJIB zet jaarlijks 25.000 mensen in de cel om ze te dwingen hun verkeersboete te betalen. Wanbetalers kunnen per boete maximaal zeven dagen worden vastgezet, net zo vaak tot de boete alsnog is betaald. Meestal is celstraf echter zonder effect, wijst de praktijk uit. Slechts een op de tien burgers gaat tijdens detentie alsnog tot betaling over.⁹

⁷ A.E.M. Brenninkmeijer, *Diplomabureaucratie*, in: Public Mission (PM) 2012, afl. 10 (december), blz. 7 (column); A.E.M. Brenninkmeijer, *Steen in de hofvijver* – Kees Lunshoflezing 2012, uitgesproken op 28 november 2012 bij Nieuwspoort, Den Haag.

⁸ Zie uitgebreid: N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, maart 2012.

De laatste jaren hebben – vooral – overheidsinstanties steeds ingrijpendere bevoegdheden gekregen voor het innen van vorderingen die geen boetes zijn. De Belastingdienst mag bijvoorbeeld teveel ontvangen toeslag verrekenen met nog uit te keren toeslagen. Het CJIB, de Belastingdienst en bijvoorbeeld de gemeenten hebben de bevoegdheid gekregen om in bepaalde situaties een vordering tot maximaal € 1000 direct van de bankrekening van de debiteur te incasseren. Zij hoeven hierbij geen rekening te houden met de beslagvrije voet van burgers. Voor de desbetreffende overheden biedt deze zogenoemde overheidsvordering een goedkoop en efficiënt instrument. Ook is in 2009 de ‘wanbetalersregeling’¹⁰ van kracht geworden: een nieuw instrument om premieachterstanden bij verzekeren in te vorderen. Na een premieachterstand van zes maanden wordt de premie-inning overgenomen door het College van Zorgverzekeringen. De bestuursrechtelijke premie die dan verschuldigd is, bedraagt 130 % van de standaardpremie. Deze premie is niet alleen veel hoger, maar ook preferent aangezien de premie direct op het inkomen (‘bronheffing’) van de debiteur wordt ingehouden. Daarmee heeft het CVZ voorrang op andere schuldeisers.

🗨 *Probleem: de overheid krijgt steeds verdergaande bevoegdheden waarvan de burger steeds ingrijpender gevolgen ondervindt.*

2.3 Groeiende nadruk op terugvordering

De afgelopen jaren neemt in de politiek de aandacht toe voor het opleggen van sancties: de overheid treedt steeds repressiever op. Dit geldt ook ten aanzien van invorderingen door de overheid. Het meest recente voorbeeld daarvan is de *Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving*.¹¹ In deze wet is geregeld dat uitkeringsontvangers die frauderen, altijd de uitkering die zij ten onrechte verkregen hebben, moeten terugbetalen. Ze krijgen daar bovenop datzelfde bedrag aan boete opgelegd. Dus als iemand voor € 1.000 fraudeert, dan moet diegene niet alleen dat bedrag terugbetalen, maar krijgt hij daar bovenop nog een boete van € 1.000. Bij een tweede fraudepleging is de boete 150 procent van het bedrag dat ten onrechte is uitgekeerd, dus in dit voorbeeld € 1.500. De beslagvrije voet mag ook voor een bepaalde periode buiten beschouwing worden gelaten. Gemeenten worden verplicht de sancties uit te voeren en altijd terug te vorderen. Deze wet heeft ook gevolgen voor de schuldhelpverlening. Bij verwijtbare schulden mag de gemeente namelijk niet meewerken aan schuldregelingen.

De Nationale ombudsman is het ermee eens dat fraude niet mag lonen. Tegelijkertijd heeft de ombudsman tijdens dit onderzoek uit verschillende hoeken, van schuldhelpverleners en gemeenten, grote bezorgdheid gehoord over de verstreckende maatschappelijke consequenties van deze wet. Deze zal immers de schuldhelpverlening aan bepaalde burgers

⁹ *Cel helpt niet bij wanbetaler*, Almere vandaag, 8 december 2012. Zie ook rapport No 2011/338.

¹⁰ Wet Structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering, in werking getreden op 1 september 2009.

¹¹ Inwerkingtreding op 1 januari 2013.

die te maken krijgen met een terugvordering, feitelijk onmogelijk maken. De invordering door de overheid gaat schuldhelpverlening door diezelfde overheid steeds meer in de weg zitten. Daardoor kunnen schrijnende maatschappelijke situaties ontstaan. Gemeenten en andere uitkeringsinstanties komen door het dwingende karakter van deze vorderingen steeds meer in de boete-invorderingsrol, zoals die van het CJIB, aldus de schuldhelpverleners.

Inmiddels heeft ook de Nationale ombudsman – mede naar aanleiding van signalen van veel schuldhelpverleners – zijn zorgen uitgesproken over de maatschappelijke gevolgen en over de uitvoerbaarheid van deze wet. Hij heeft het onderwerp met minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besproken. De minister heeft op 28 november 2012 in de Tweede Kamer toegezegd dat hij de effecten van deze wet goed zal blijven volgen.¹² Mocht blijken dat gemeenten of uitvoeringsinstanties zoals het UWV op problemen stuiten, dan zal de Nationale ombudsman hiervoor aandacht vragen bij de politiek.

► *Probleem: strenger invorderen treft alle burgers, ook de goedwillende.*

2.4 Onvoldoende aandacht voor preventie

Tijdens de rondetafelbijeenkomst werd het onderwerp preventie van problematische schulden als eerste door de deelnemers aan de orde gesteld. Problematische schulden vormen een maatschappelijk probleem dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Als burgers in een uitzichtloze schuldpositie terecht komen, kan dit voor de schuldenaar en zijn gezinsleden zeer ingrijpende maatschappelijke gevolgen hebben.

► *Probleem: Preventie van problematische schulden heeft onvoldoende politieke aandacht.*

2.5 Hoogte boetes en rigide procedures

De Wet Mulderboetes zijn de afgelopen jaren fors gestegen. De invorderingsprocedure waarbij na acht weken een verhoging van 50% en vervolgens een verhoging van 100% wordt opgelegd (over de boete plus eerste verhoging), was bij een boete van € 10 niet zo ingrijpend. Bij een boete van € 100 kan dit echter resulteren in een uiteindelijke schuld van € 300. Tegelijkertijd signaleert de ombudsman dat regelmatig procedures op rigide wijze worden toegepast en dat er weinig ruimte is voor maatwerk.

¹² Algemeen overleg
Handhaving, Vaste
Kamercommissie SZW, 28
november 2012
(ongecorrigeerd verslag).

ALKMAAR - Tweede Kamerlid Jan de Wit van de Socialistische Partij gaat de minister van Veiligheid en Justitie vragen stellen over het sanctiebeleid bij verkeersovertredingen.¹³

De Wit doet dit naar aanleiding van artikelen op de voorpagina en de ombudspagina van het Noordhollands Dagblad, gisteren. Het is nu zo wettelijk vastgesteld dat sancties worden opgelegd over de gehele boete, ook al is een groot deel betaald. In de krant werd het verhaal verteld van een man die € 6 te weinig had betaald en uiteindelijk € 620 moest betalen om van het Centraal Justitieel Incassobureau af te komen. De Wit: "Dit is een bizar geval. Dit kan niet de bedoeling zijn van deze regeling."

Vandaar dat De Wit, lid van de Tweede Kamercommissie Veiligheid en Justitie, Kamervragen gaat stellen. Deze krant berekende dat door die kleine verschrijvingen en de hoge sancties over het gehele bedrag het ministerie op jaarbasis enkele miljoenen euro extra vangt. De Nationale ombudsman vroeg in november 2011 al aandacht voor dit probleem. De minister laat het probleem nog steeds bestuderen en verwacht in het voorjaar van 2013 met een antwoord te komen. Mogelijk moet de wet dan worden aangepast.

2.6 Inkomen daalt tot onder de beslagvrije voet

In hoeverre wordt de schuldenaar beschermd? Als een schuldeiser beslag zou mogen leggen op het gehele inkomen van een schuldenaar, dan komt deze burger vanzelf verder in de problemen, doordat hij zijn vaste lasten niet kan betalen. Daarom heeft de wetgever ervoor gekozen dat een deel van het inkomen wordt aangemerkt als beslagvrije voet. De beslagvrije voet is dat deel van het inkomen, waarover de burger moet blijven beschikken om zijn vaste lasten en minimale levensonderhoud te kunnen betalen. De basisnorm van de beslagvrije voet is wettelijk vastgelegd en is – bij voldoende inkomen – minimaal 90% van de toepasselijke bijstandsnorm, inclusief vakantiegeld. Bij de basisnorm moet nog een deel van de woonkosten en zorgpremie opgeteld worden.

Belangrijkste basisnormen beslagvrije voet (per 1 januari 2013):

<i>Echtpaar</i>	<i>(> 20 en < 65jr)</i>	<i>€ 1.189,76 p.m.</i>
<i>Alleenstaande ouder</i>	<i>(> 20 en < 65jr)</i>	<i>€ 1.070,78 p.m.</i>
<i>Alleenstaande</i>	<i>(> 20 en < 65jr)</i>	<i>€ 832,83 p.m.</i>

Schuldeisers moeten bij beslag op loon of uitkering¹⁴ rekening houden met de beslagvrije voet; zij moeten dus een deel van het inkomen van de burger vrijlaten. Deze beslagvrije voet is ook van toepassing als een uitkeringsinstantie zoals UWV, SVB of sociale dienst een schuld – meestal een terugvordering van teveel betaalde uitkering – verrekent met de maandelijkse uitkering. Ook moet de Belastingdienst de beslagvrije voet respecteren bij verrekening van de maandelijkse Voorlopige Teruggaaf heffingskortingen.

¹³ Kamervragen SP over boetebeleid, Noord Hollands Dagblad, 18 december 2012.

¹⁴ In 2011 legden deurwaarders ongeveer 400.000 keer beslag op periodieke inkomsten.

Tijdens zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat de beslagvrije voet in veel gevallen te laag wordt vastgesteld. Veel burgers reageren hierop niet of veel te laat, omdat zij niet weten van het bestaan van de beslagvrije voet en al helemaal niet weten hoe hoog deze is in hun geval. Bovendien zijn zij over het algemeen huiverig om contact op te nemen met de schuldeiser en om nadere gegevens te verstrekken. Deze terughoudendheid heeft een averechts effect: als de deurwaarder of de uitkerende instantie de gevraagde gegevens niet ontvangt, is hij gedwongen om de beslagvrije voet te schatten. Die schatting valt bijna altijd te laag uit, zo leert de praktijk: een te lage basisnorm en geen bijtelling voor woonkosten en zorgpremie. In de praktijk komt het erop neer dat schuldeisers de beslagvrije voet pas op het juiste niveau vaststellen, nadat de burger de fout heeft ontdekt en om correctie gevraagd heeft ('piepsysteem').

■ *Probleem: de beslagvrije voet wordt in veel gevallen te laag vastgesteld.*

De berekening van de beslagvrije voet is bovendien gecompliceerd.¹⁵ Voor een leek is moeilijk vast te stellen of de beslagvrije voet in zijn geval correct is vastgesteld. Voor een juiste berekening zijn veel gegevens nodig. Ook als de burger moeite doet ontbreken vaak toch enkele gegevens, waardoor de deurwaarder of uitkeringsinstantie geen correcte berekening kan maken.

Bovendien signaleert de ombudsman dat het corrigeren van de beslagvrije voet niet (altijd) gebeurt met terugwerkende kracht. De Nationale ombudsman beschouwt het als de maatschappelijke plicht van deurwaarders en overheidsinstanties dat zij al het mogelijke doen om de burger een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet te garanderen. Desnoods achteraf: als blijkt dat zij de beslagvrije voet te laag hebben vastgesteld, behoren zij deze fout *met terugwerkende kracht* te herstellen en het teveel geïnde bedrag aan de burger terug te betalen.

2.7 Burger met een inkomen rond het minimum: een kwetsbaar kaartenhuis

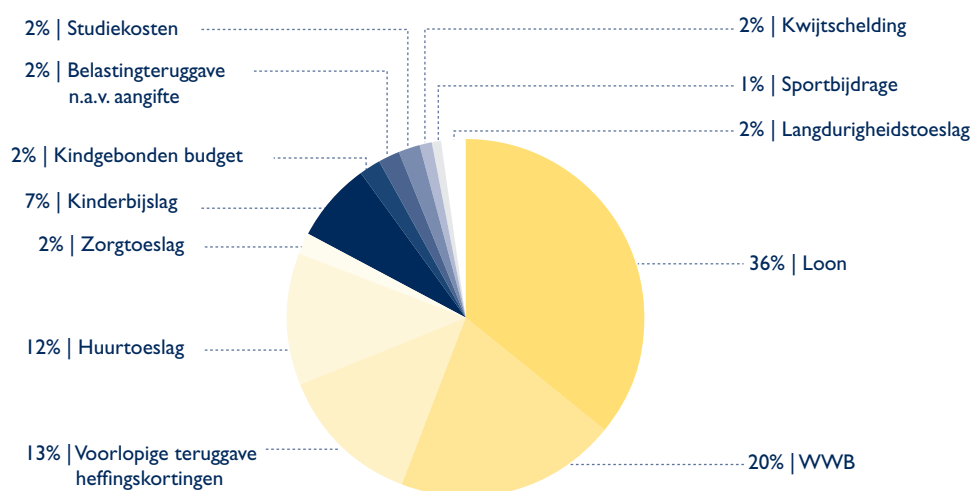
Veel regelingen zijn speciaal gericht op mensen met inkomens rond het minimum. Ze hebben een laag inkomen dat op allerlei manieren wordt aangevuld met voorzieningen vanuit de gemeente of rijksoverheid. Voor al die voorzieningen gelden specifieke voorwaarden. Valt één van die voorzieningen weg, dan is het budget direct niet meer sluitend; reserves zijn er zelden. Het op orde houden van dit inkomen vergt meer inzicht in en vaardigheid met al die regelingen dan veel van de betrokkenen hebben. Daarom reageren ze niet of te laat op brieven en geven wijzigingen in hun persoonlijke situatie niet, te laat of niet correct door.

¹⁵ Op www.schuldinfo.nl kunnen een berekening maken van de beslagvrije voet.

Voorbeeld gezinsbudget alleenstaande ouder

Het gezinsbudget van een alleenstaande ouder (twee kinderen van 9 en 16 jaar) met een deeltijdbaai en een aanvullende bijstandsuitkering (WWB) met een huurwoning kan er zo uitzien: loon aanvullende WWB, voorlopige teruggave, heffingskortingen, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag, kindgebonden budget, belastingteruggave n.a.v. aangifte, tegemoetkoming studiekosten, kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelasting, sportbijdrage en langdurigheidstoeslag.

Deze alleenstaande ouder ontvangt twaalf inkomenselementen, afkomstig van acht instanties. Daarvoor moeten achttien (digitale) formulieren per jaar worden ingevuld en ontvangt het gezin tachtig betalingen per jaar. De administratieve lasten voor iemand met een minimuminkomen zijn daardoor enorm hoog.¹⁶



2.8 Geen samenwerking tussen overheden

Burgers met uiteenlopende inkomstenbronnen, afkomstig van veel verschillende overheidsinstanties, kunnen ook sneller te maken krijgen met terugvorderingen. Die worden weer op veel verschillende manieren geregeld en ingevorderd. Een verkeerd geschat inkomen heeft bijvoorbeeld verstrekken gevolgen voor al deze verschillende inkomstenbronnen. Die moeten herberekend worden; bovendien moeten ze tot terugvorderingen leiden in een ander jaar, waarin het inkomen lager kan zijn.

¹⁶ Verslag 2010-2011 Sociaal Raadslieden, gemeente Nijmegen, augustus 2012.

‘De verschillende inkomstenbronnen vormen naast eventuele roerende en onroerende zaken afzonderlijke vermogensbestanddelen waarop crediteuren een vordering kunnen verhalen. De situatie waarin verschillende crediteuren naast elkaar beslag leggen (op verschillende inkomstenbronnen en/of andere vermogensbestanddelen zoals roerende of onroerende goederen), omschrijven wij in dit rapport met de term ‘samenloop’. Schuldhelpverleners en sociaal raadslieden constateren momenteel in hun dagelijks werk dat er veel mis gaat in de samenloop van beslagen en andere incassoacties. De complexiteit van de beslagwetgeving, in combinatie met een diversiteit aan inkomensbronnen en meerdere crediteuren die verhaal zoeken, leiden ertoe dat een substantiële groep schuldenaren (met problematische schulden) feitelijk niet eens de beslagvrije voet tot haar beschikking heeft. Aangezien de beslagvrije voet een absoluut minimum is om van rond te komen, betekent een beschikbaar bedrag lager dan de beslagvrije voet, dat nieuwe schulden onvermijdelijk zijn of dat familie en bekenden moeten bijspringen opdat nieuwe schulden worden voorkomen.’¹⁷

2.9 Uitbesteding van (dwang)vordering

Een ander probleem dat de Nationale ombudsman signaleert, is de spanning die kan ontstaan bij de uitbesteding van vorderingen. Hoe wordt behoorlijke invordering gewaarborgd als een overheidsinstantie de invordering uitbesteedt aan een derde partij? Worden hierover expliciet afspraken gemaakt en houdt de overheid hier ook toezicht op?

De overheid zoekt naar wegen om de kosten van de invordering zoveel mogelijk te beperken. Zij streeft ernaar in haar onderhandelingen met externe deurwaarders een zo laag mogelijke prijs te bedingen. Ook de mogelijkheid van uitbesteding op basis van *no cure no pay* wordt daarbij overwogen. De ombudsman signaleert het gevaar dat als de externe deurwaarder geen of een onredelijk lage vergoeding krijgt voor zijn invorderingsacties, hij zijn vergoeding moet zien ‘terug te verdienen’ over de rug van de debiteur. Dit kan ertoe leiden dat hij invorderingsmaatregelen neemt die niet nodig, onredelijk of onbehoorlijk zijn. De burger en zijn gezin kunnen hierdoor geconfronteerd worden met onnodige kosten en met onredelijke zware dwang. Bij het verkopen van vorderingen door de overheid aan een externe partij, verliest de overheid de zeggenschap over en het toezicht op de wijze waarop die vorderingen worden geïnd. Dan is ook niet meer gewaarborgd dat de invordering op behoorlijke wijze geschiedt.

🗨️ *Probleem: risico's voor behoorlijke invordering bij uitbesteding van (dwang)vorderingen.*

2.10 Medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten

Een veel gehoorde klacht van schuldhulpverleners is dat de overheid als schuldeiser meer en vaker dwarsligt in het minnelijk traject dan de private schuldeisers. Overheidsinstanties blijken lang niet altijd bereid om akkoord te gaan met betaling van een deel van de schuld (tegen finale kwijting) via een schuldakkoord. Ook geven schuldhulpverleners aan dat overheden niet altijd toereikende informatie verstrekken, niet snel en adequaat op verzoeken reageren en lastig bereikbaar zijn (bijvoorbeeld alleen via een algemeen 0900-nummer).

¹⁷ Jungmann e.a. (2012), Paritas passé.

3 Visie Nationale ombudsman op behoorlijke invordering

De steeds repressievere overheid zet meer en meer in op het invorderen van openstaande schulden. Terecht, de overheid is er immers verantwoordelijk voor dat publieke middelen optimaal worden ingezet. Tegelijkertijd gaat hierin een gevaar schuil. Tijdens het onderzoek is het de Nationale ombudsman opgevallen dat veel overheden voornamelijk bezig zijn met invorderen met oog voor hun eigen kasboek. Hierbij heeft de overheid echter te weinig oog voor de consequenties van een robuuste invordering voor de schuldenaar en zijn gezin. Maatschappelijk gezien kan het belangrijker zijn om een gezin op de rails te houden dan om koste wat kost een bepaalde vordering op een bepaald moment te incasseren. Dit kan namelijk betekenen dat het betrokken gezin vervolgens een beroep moet doen op een andere dienst van de overheid, meestal de gemeente (denk aan bijstand of schuldhulpverlening). De overheid is het aan zijn burgers verplicht om zijn vaak ruime invorderingsbevoegdheden – vooral in de fase van dwanginvordering – zorgvuldig en proportioneel in te zetten. Zij dient zich te realiseren dat er een groeiende groep burgers bestaat die niet meer in staat is om zijn schulden (volledig) te betalen. Bij die kwetsbare groep kan het uitoefenen van dwang bij de invordering veel averechtse effecten hebben en maatschappelijk kosten veroorzaken, die diezelfde overheid vervolgens ook weer moet betalen. De Nationale ombudsman signaleert dat bij veel overheidsinstanties het belang van zoveel mogelijk invorderen zo sterk prevaleert dat deze instanties onvoldoende rekening houden met de oorzaken van de schulden en met de burger die wel wil, maar niet kán betalen.

Visie Nationale ombudsman: verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten

Burger aan zet: overheid is bereikbaar, levert maatwerk en flexibiliteit

Na het ontstaan van een vordering moet de overheid in haar correspondentie er duidelijk op wijzen dat de burger telefonisch contact kan opnemen. De overheid moet goed bereikbaar zijn.

In eerste instantie is de burger zelf aan zet. Als hij de vordering niet meteen kan betalen is het aan de burger om zelf contact op te nemen met de overheid over een eventuele betalingsregeling.

Overheid aan zet: telefonisch contact

Als de burger de vordering niet betaalt en geen regeling kan treffen, dan is de overheid aan zet. Voordat de vordering wordt overgedragen aan de deurwaarder, of voordat een vordering wordt verrekend, neemt de overheid telefonisch contact op met de burger. In het contact met de burger zoekt de overheid actief naar een oplossing die aansluit bij de financiële (on)mogelijkheden van de burger (maatwerk). In de praktijk blijkt dit een hogere opbrengst op te leveren voor de overheid én voor de burger.

Dwanginvordering wordt zoveel mogelijk voorkomen.

Dwanginvordering: overheid blijft verantwoordelijk

In de fase van dwanginvordering zet de overheid haar verhaalsbevoegdheden zorgvuldig en proportioneel in. De overheid garandeert de burger een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet. Samenwerking van en coördinatie tussen de verschillende schuldeisers is hierbij cruciaal.

Ook als de invordering wordt overgedragen, blijft de overheid verantwoordelijk voor de wijze waarop dit door deurwaarders wordt uitgevoerd. Ook dan geldt onverkort de bijzondere zorgplicht van de overheid voor de burger.

4. Spelregels voor behoorlijke invordering door overheidsinstanties

Vanuit de hierboven beschreven knelpunten heeft de Nationale ombudsman een aantal spelregels en voor behoorlijke invordering door de overheid opgesteld. Deze gelden voor alle overheidsinstanties die als schuldeiser optreden.

4.1 Medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten

Medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten door overheidsinstanties is essentieel om burgers met problematische schulden weer op de rails te krijgen.

- De overheid behoort ook aan een schuldregeling mee te werken als de vordering is ontstaan door opzet, grove schuld of strafbare gedragingen. In die gevallen zal kwijtschelding aan het eind van het schuldtraject meestal onwenselijk of onmogelijk zijn. Maar voor de schuldenaar is het van groot belang dat hij voor andere schulden wél een schone lei krijgt.
- Overheden moeten voor schuldhulpverleners goed bereikbaar zijn en hen snel en adequate informatie verschaffen.
- Op beleidsniveau zijn veelal afspraken gemaakt over schuldhulpverleningstrajecten. Het is van belang dat ook de uitvoering doordrongen is van het belang van medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten.

4.2 Duidelijke beschikking

Zoals we hiervoor hebben gezien, wordt invordering door de overheid gekenmerkt door complexiteit: complexiteit door de veelheid van organisaties, complexiteit door de (snel veranderende) gedetailleerde wetgeving, complexiteit door de verschillende regimes van invordering, maar ook complexiteit van de vordering en de daarbij horende beschikking zelf.

- Een beschikking voor de burger moet in duidelijke taal zijn geschreven. De burger moet begrijpen waar de vordering over gaat en welke gevolgen dit voor hem zal hebben.
- Een goede motivering van de (grondslag of aanleiding) van de vordering is essentieel.
- In de beschikking moet duidelijk worden aangegeven dat de burger telefonisch contact kan opnemen voor toelichting op de beschikking en voor informatie over eventuele betalingsmogelijkheden en kwijtschelding.
- Als de burger zelf contact opneemt, moet de overheid via een goed bereikbaar telefoonnummer de burger deskundig te woord staan.

4.3 Flexibiliteit bij betalingsregelingen en kwijtschelding

Bij de beoordeling van verzoeken om betalingsregelingen en kwijtschelding moet de overheid rekening houden met de financiële (on)mogelijkheden en persoonlijke omstandigheden van de burger, die wel wil maar niet kan betalen.

- Zij dient te kijken naar wat wél mogelijk en redelijk is in individuele gevallen (maatwerk).
- In schrijnende gevallen moet een beroep op een hardheidsclausule mogelijk zijn.
- Geef aan de (invorderings)professionals ook de ruimte om met de burger afspraken op maat te maken.
- Ook actieve doorverwijzing naar de schuldhulpverlening is een taak van de overheid, zodra blijkt dat de burger in een problematische schuldsituatie zit.

4.4 Persoonlijk contact loont

Als de burger de vordering niet heeft voldaan en niet zelf contact heeft opgenomen, dan is de overheid aan zet.

- Voordat zij tot dwanginvordering overgaat, moet de overheid zoveel mogelijk eerst contact opnemen met de burger. Uit diverse pilots¹⁸ is gebleken dat persoonlijk contact met de schuldenaar meer geld én meer waardering van de burger oplevert.
- In het persoonlijke gesprek kan een afspraak op maat worden gemaakt over de betaling (of een betalingsregeling afspreken).
- Ook kan de overheid in deze gesprekken verkennen in hoeverre er sprake is van problematische schulden, zo nodig verwijzen naar schuldhulpverlening en eventueel de invordering tijdelijk opschorten.

4.5 Bescherming beslagvrije voet

Overheidsinstanties en hun deurwaarders moeten al het mogelijke doen om de burger een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet te garanderen.

- Overheden en deurwaarders moeten de schuldenaar actief informeren over zijn recht op de beslagvrije voet.
- Gebruik daarbij duidelijke taal: de stukken die een deurwaarder aan een beslagene voorlegt, zijn over het algemeen in onleesbare juridische taal gesteld. De bijsluiter van de deurwaarder¹⁹ over de beslagvrije voet is wel goed leesbaar, maar bevat alleen algemene informatie.
- Geef relevante informatie:
 - welk bedrag er vanaf welke datum maandelijks wordt ingehouden op loon of uitkering;
 - hoe hoog de beslagvrije voet is en hoe deze is berekend;
 - welke gegevens hierin wel of niet zijn meegerekend;
 - wat de schuldenaar kan doen als de berekening onjuist of onvolledig is.

¹⁸ Een persoonlijke benadering van debiteuren? Een onderzoek naar het effect van een persoonlijke benadering van aangemaande debiteuren.

Gemeente Zwolle, juni 2010
Project Terugvordering op Maat, Handreiking voor een effectiever en efficiënter terugvorderingsbeleid.
Gemeenten Leiden, Nijmegen, Twenterand, Geertruidenberg, Rotterdam en ISR Optimisd, februari 2011.

¹⁹ Opgesteld in 2010 in samenwerking met de Landelijke Organisatie van Sociaal Raadslieden.

- Correctie van de beslagvrije voet moet met terugwerkende kracht gebeuren (zie ook No 2003/254).

4.6 Behoorlijke uitbesteding van (dwang)vorderingen

Als een overheidsinstantie de invordering uitbesteedt aan een derde partij, moet gewaarborgd zijn dat deze derde de invordering op behoorlijke wijze uitvoert.

- De uitbestedende overheid maakt afspraken over behoorlijke invordering, houdt toezicht en besteedt uit onder behoorlijke financiële voorwaarden.
- Neem in de contracten met de deurwaarders expliciet een paragraaf op over 'behoorlijke invordering'. Leg hierin onder andere vast dat de deurwaarder de burger in duidelijke taal erop moet wijzen dat hij recht heeft op een beslagvrije voet.
- Geef een eerlijke beloning per dossier. Als de externe deurwaarder geen of een onredelijk lage vergoeding krijgt voor zijn invorderingsacties, ontstaat het gevaar dat hij zijn vergoeding moet zien 'terug te verdienen' over de rug van de debiteur. Dit kan ertoe leiden dat hij invorderingsmaatregelen neemt die niet nodig, onredelijk en onbehoorlijk zijn. Het is aan de overheid om te voorkomen dat deze ongewenste prikkel een rol gaat spelen bij de invordering.
- Geen verkoop van vorderingen. Als de overheid zijn vorderingen verkoopt aan een externe partij, verliest hij de zeggenschap over en het toezicht op de wijze waarop die vorderingen worden geïnd. Dan is ook niet meer gewaarborgd dat de invordering op behoorlijke wijze geschiedt. De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat de overheid vorderingen niet moet verkopen aan derden.

4.7 Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties

Bij burgers met problematische schulden is sprake van gemiddeld twaalf schuldeisers, waaronder verschillende overheidsinstanties. Samenwerking en informatie-uitwisseling kunnen voorkomen dat onnodige invorderingsacties worden ondernomen.

- Maak zoveel mogelijk gebruik van informatie die binnen de overheidsorganisatie beschikbaar is.
- Laat deurwaarders actief informeren bij de schuldenaren naar andere beslagen en verrekeningen.

5 Standpunten overheden over behoorlijke invordering

Op 22 november 2012 heeft de Nationale ombudsman een rondetafelgesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de Belastingdienst, het UWV, CJIB, CVZ en de gemeenten Leiden en Utrecht. Vóór en tijdens deze bijeenkomst hebben deze instanties hun visie op verschillende aspecten van het invorderingsproces gegeven. Na afloop van de bijeenkomst zijn enkele ‘actiepunten’ aan de deelnemers voorgelegd. Hieronder een korte weergave van hun reacties.

5.1 Medewerking aan schuldhulpverlening

Iedereen benadrukte tijdens het rondetafelgesprek het belang van en de bereidheid tot medewerking aan schuldhulpverlening. De Belastingdienst heeft regelmatig overleg met de NVVK. Het UWV/SVB en het CJIB hebben een convenant gesloten met de NVVK.

Het CJIB werkt alleen mee aan een minnelijke schuldregeling als het gaat om verkeersboetes (Wet Mulder) en verleent geen finale kwijting na afloop van de schuldregeling. Ingeval van strafrechtelijke boetes en schadevergoedingen werkt het CJIB niet mee.

Gemeente Utrecht benadrukt dat een minnelijk schuldtraject vaak niet mogelijk is, omdat de schuldenaar niet voldoet aan de voorwaarden voor een schuldregeling. Als een schuldregeling niet mogelijk is, dan moet de overheid nog steeds kijken wat wél mogelijk is, zoals het stabiliseren van de schuldsituatie. Ook dan is medewerking van de overheid noodzakelijk.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst is ook gesproken over de *Wet verscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetgeving*. Duidelijk werd dat gemeenten en het UWV het dwingende karakter van deze wet een lastige factor vinden bij de uitvoering. Inmiddels heeft de Nationale ombudsman hierover, ook naar aanleiding van signalen van schuldhulpverleners, zijn zorgen uitgesproken. Hij heeft het onderwerp ook met minister Asscher besproken, die op zijn beurt in de Tweede Kamer heeft toegezegd dat hij goed in de gaten gaat houden of deze wet in de praktijk uitvoerbaar is. Mocht blijken dat gemeenten of uitvoeringsinstanties als het UWV op problemen stuiten, dan zal hij bijsturen.

De Nationale ombudsman heeft zowel het UWV als de gemeenten gevraagd om signalen over concrete problemen bij toepassing van deze wet bij de Nationale ombudsman te melden. De Nationale ombudsman zal deze oproep ook breder uitzetten in zijn netwerk van intermediairs, gemeenten en anderen, zodat hij deze signalen gecombineerd aan SZW kan voorleggen.

5.2 Duidelijke beschikking

Het belang van een duidelijke beschikking wordt door alle aanwezigen onderschreven. Het UWV en de Belastingdienst erkennen dat een aantal van hun beschikkingen voor verbetering vatbaar zijn. De aanwezigen vinden dat gezocht moet worden naar nieuwe manieren om de doelgroep te informeren (met filmpjes op internet) of aan te manen (via sms'jes of telefonisch contact).

🗨 Het UWV gaat de beschikkingen binnenkort doorlichten.

5.3 Flexibiliteit bij betalingsregelingen en kwijtschelding

Alle aanwezigen zijn van mening dat de overheid rekening moet houden met de betalingsproblemen van de schuldenaar, voor zover dat mogelijk is.

Alle aanwezigen behalve het CJIB, bieden de mogelijkheid om de schuld in termijnen te betalen. Ook bieden zij de mogelijkheid van kwijtschelding als de debiteur blijvend niet in staat is om zijn schuld af te lossen. Het CJIB staat alleen een betalingsregeling toe als het gaat om strafrechtelijke boetes en om schadevergoedingsmaatregelen. Hoewel het CJIB erkent dat de Wet Mulderboetes en de verhogingen (bij niet-tijdig betalen) sinds de invoering in 1992 fors zijn verhoogd, staat het volgens het huidige beleid geen betalingsregeling toe.

5.4 Persoonlijk contact loont

De meeste deelnemers zien zeker de meerwaarde van persoonlijk contact en hebben positieve ervaringen met telefonisch contact in het kader van invordering opgedaan: de gemeente Leiden met *Terugvordering Op Maat*²⁰, de Belastingdienst met een pilot *Telefonische incasso*²¹ en het CVZ met een belcampagne onder werkgevers die de wanbetalerspremie niet inhouden op het loon.

Tegelijkertijd achten enkele deelnemers (CJIB, Belastingdienst en CVZ), die te maken hebben met grote aantallen debiteuren, persoonlijk contact met de debiteur niet mogelijk door gebrek aan personeel en middelen. Deze deelnemers achten dit persoonlijk contact pas mogelijk in de fase dat de deurwaarder de invordering uitvoert. Iedereen kan zich vinden in de conclusie, dat persoonlijk telefonisch contact een waardevol middel kan zijn om zicht te krijgen op de situatie van de schuldenaar en om hem te bewegen tot betaling.

De Nationale ombudsman heeft de deelnemers na afloop van het rondetafelgesprek de

²⁰ Belastingdienst heeft in de tweede helft van 2012 een pilot 'Telefonisch invorderen' gedaan. Resultaten nog niet bekend bij het ter perse gaan van dit rapport.

²¹ Een handreiking van RadarAdvies over een efficiënter en effectiever terugvordering in opdracht van de Gemeente Leiden (2011)

volgende actiepunten voorgelegd:

- Deze goede ervaringen met telefonische incasso moeten worden gedeeld, zodat het persoonlijk contact kan worden ingezet op een moment dat het loont en effect heeft. Wie neemt het initiatief om de goede lessen van deze ervaringen te delen en te verspreiden?
- Verder beveel ik u aan om deze goede ervaringen binnen uw organisatie te benutten. Ik hoor graag van u welke initiatieven u het komende half jaar gaat ondernemen om met telefonisch contact aan de slag te gaan.

In reactie hierop liet/lieten:

- het CJIB en het UWV weten persoonlijk contact niet mogelijk te achten;
- het CVZ weten om samen met het ministerie van VWS te overleggen in welke specifieke situaties zij telefonisch contact gaan inzetten;
- de Belastingdienst weten hun resultaten van hun pilot ‘Telefonische incasso’ met de andere deelnemers te zullen delen.

☞ Aangezien de deelnemende organisaties weinig bereidheid toonden om zelf actie te ondernemen om met persoonlijk contact binnen de organisatie aan de gang te gaan, ziet de ombudsman aanleiding om hierover een aanbeveling te doen aan de betrokken ministers (zie hoofdstuk 6).

5.5 Bescherming beslagvrije voet

Alle aanwezigen onderschrijven dat het van groot belang is dat de burger te allen tijde de beschikking moet blijven houden over een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet. Daar worden enkele kanttekeningen bij gemaakt.

Gemeente Leiden is van mening dat de burger niet alleen recht heeft op de beslagvrije voet, maar ook op toeslagen en kinderbijslag. Die minimavoorzieningen maken ook deel uit van het absolute minimum, waarover de burger moet blijven beschikken.

De Belastingdienst vermeldt dat – als de burger niet reageert op een terugvordering – zij het recht heeft om uit eigen beweging te gaan verrekenen met de lopende toeslag of belastingteruggaaf. Pas als de burger daarom vraagt, houdt de Belastingdienst rekening met de beslagvrije voet (piepsysteem).

Het UWV kan de beslagvrije voet op nihil stellen als de burger weigert zijn financiële gegevens te verschaffen.

5.6 Behoorlijke uitbesteding van (dwang)vorderingen

Alle deelnemers vertrouwen erop dat de (eigen of ingehuurde deurwaarders) de vorderingen op behoorlijke wijze innen. Zij gaan ervan uit dat de eigen gedragscode van de beroepsgroep van deurwaarders hiertoe voldoende waarborgen biedt.

De Nationale ombudsman heeft de deelnemers na afloop van het rondetafelgesprek het volgende actiepunt voorgelegd: de Nationale ombudsman doet u de aanbeveling om in de contracten met de deurwaarders expliciet een paragraaf over ‘behoorlijke invordering’ op te nemen. Hierin is onder meer opgenomen dat de deurwaarder de burger expliciet wijst op zijn beslagvrije voet.

🗨 In reactie hierop lieten alle deelnemers weten hun contracten hierop te bezien.

5.7 Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties

Preventie en vroegsignalering van schulden

De deelnemers van de rondetafelbijeenkomst achten preventie en vroegsignalering van schulden van groot belang. Bij overheidsinstanties is veel informatie beschikbaar over personen met problematische schulden. Deze informatie zou beter gebruikt kunnen worden om te voorkomen dat een gezin financieel ontspoot. Het ligt het meest voor de hand dat gemeenten hierin een regiefunctie vervullen. Die krijgen immers een steeds vooraanstaande rol in werk, inkomen en schulden. Daarnaast zou een schuldenregister van overheidsdebiteuren mogelijk een nuttige rol kunnen spelen.

🗨 De Nationale ombudsman zal de minister van SZW aanbevelen om een leidende rol op zich te nemen. Onderzoek is nodig om adequate en proportionele maatregelen te nemen die problematische schulden zo goed mogelijk voorkomen. Ook moet de minister van SZW verkennen in hoeverre de informatie die binnen de overheid beschikbaar is, beter kan worden gebruikt om eerder passende maatregelen te nemen. De aanwezigen ondersteunen deze aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

Samenwerking en coördinatie bij de invordering

Alle deelnemende instanties achten een beslagregister een stap in de goede richting. Zij erkennen dat daarnaast verdergaande samenwerking tussen invorderende overheidsinstanties noodzakelijk is. Het ligt voor de hand dat de rijksoverheid, in dit geval het Ministerie van SZW, daartoe het initiatief zou moeten nemen en de mogelijkheden en (wettelijke) belemmeringen daartoe zou moeten onderzoeken.

🗨 De Nationale ombudsman zal de ministers van Veiligheid en Justitie en SZW aanbevelen om de samenwerking en de coördinatie tussen de verschillende overheidsinstanties te verbeteren. Een beslagregister is daarvoor een eerste stap. De aanwezigen ondersteunen deze aanbeveling van de Nationale ombudsman. (Zie hoofdstuk 6).

6. Aanbevelingen

Naast aanbevelingen voor alle overheidsinstanties die als schuldeiser optreden, heeft de ombudsman ook enkele aanbevelingen geformuleerd voor de verantwoordelijke ministers. Sommige knelpunten zijn namelijk niet op te lossen door de uitvoeringsinstanties en gemeentes afzonderlijk, maar hebben de inzet van de wetgever en de verantwoordelijke ministers nodig.

I. Aanbeveling aan de ministers voor Wonen en Rijksdienst, SZW en Veiligheid en Justitie

Samenwerking en coördinatie tussen verschillende overheidsinstanties

Op welke wijze kan de informatie die al beschikbaar is over vorderingen, verrekeningen en beslagen beter gebruikt worden om problemen te voorkomen? Het gaat er niet alleen om dat een bepaalde overheidsinstantie zijn vordering kan innen, maar ook dat de verschillende overheidsorganisaties zodanig samenwerken dat verhaal van vorderingen optimaal mogelijk is. Alle aanwezigen tijdens de rondetafelbijeenkomst benadrukten het belang van meer samenwerking en coördinatie tussen de overheden. Een beslagregister is daarvoor slechts een eerste stap.

De Nationale ombudsman doet, mede namens de aanwezigen, de aanbeveling aan de ministers voor Wonen en Rijksdienst, Veiligheid en Justitie en SZW om de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende overheidsinstanties te verbeteren. Hierbij nemen de geformuleerde spelregels voor behoorlijke invordering een centrale plaats in. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voor een Compacte Rijksdienst, waarin het voornemen om te komen tot één Rijksincassodienst is opgenomen, beveelt de Nationale ombudsman aan dat de minister voor Wonen en Rijksdienst hiertoe het initiatief neemt.

II. Aanbevelingen aan de minister van SZW

De Nationale ombudsman doet, mede namens het CVZ, het CJIB en de Belastingdienst de volgende aanbeveling

Preventie van problematische schulden

Een van de eerste punten waarover tijdens de rondetafelbijeenkomst werd gesproken, was het belang van preventie van schulden en het voorkomen dat een gezin financieel ontspoorde. Een schuldenregister zou hierbij mogelijk een rol kunnen spelen. Andere vragen die ter tafel kwamen: wat zijn indicatoren die een voorspellende waarde hebben voor

problematische schulden? Nadja Jungmann heeft hier een eerste verkenning naar verricht.²² Verder werd door verschillende aanwezigen aangegeven dat er binnen de organisaties veel informatie beschikbaar is over personen met problematische schulden. Deze informatie zou beter gebruikt en gedeeld kunnen worden, om eerder in te kunnen grijpen.

- *Problematische schulden zijn een maatschappelijk probleem. Preventie, voorkomen dat schulden te hoog worden, is van het grootste belang. De overheid moet daar een leidende rol in spelen.*
- *De Nationale ombudsman doet, mede namens de Belastingdienst, het CJIB en CVZ, een aanbeveling aan de minister van SZW om deze leidende rol op zich te nemen. Nader onderzoek is nodig om adequate en proportionele maatregelen te nemen om problematische schulden zo effectief mogelijk te voorkomen.*
- *Ook moet de minister van SZW verkennen in hoeverre de informatie die al binnen de overheid beschikbaar is, beter kan worden gebruikt om in een eerder stadium passende maatregelen te nemen.*

III. Aanbevelingen aan de ministers van SZW, V&J, Financiën en VWS

Persoonlijk contact loont

Onder de aanwezigen werd duidelijk dat er ervaringen zijn/worden opgedaan met telefonisch contact in het kader van invordering: de Belastingdienst met telefonische incasso, de gemeente met Terugvordering Op Maat, het CVZ met een bel actie onder werkgevers die verantwoordelijk zijn voor broninhouding. Hieruit is gebleken dat de burgers het contact waardeerden, en dat het bovendien loont. Tegelijkertijd bestaat er veel weerstand bij de uitvoerders om telefonisch contact op te nemen.

- *De Nationale ombudsman doet de aanbeveling aan de ministers om de uitvoeringsinstanties de gelegenheid te bieden persoonlijk contact te leggen met burgers die een vordering open hebben staan.*

Gesprek over integrale aanpak schulden en overheid als schuldeiser

Uit onderzoek is gebleken dat de schuldenproblematiek, de rol van de deurwaarder en de overheden die als schuldeiser een rol spelen, verspreid zijn over verschillende ministeries. Onderliggende wetgeving zorgt ook voor problemen. Om de samenwerking tussen de overheden te verbeteren, gaat de ombudsman graag in gesprek met de ministers van Veiligheid en Justitie, SZW en Financiën over een integrale en overheidsbrede aanpak van schulden en over de overheid als schuldeiser. Hierbij zal ook de mogelijke rol van de gemeente als regievoerder bij verschillende invorderende overheden (ook los van schuldhulpverleningstrajecten) worden besproken.

²² N. Jungmann, M. Anderson, *Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden*, Social Force, 2011.

7. Vooruitblik: behoorlijke invordering in de (nabije) toekomst

De Nationale ombudsman ziet dit rapport, met de daarbij horende aanbevelingen voor invorderende overheidsinstanties en aanbevelingen voor de betrokken ministers, slechts als een eerste stap om de overheid tot behoorlijke invordering aan te zetten.

- **Monitoring van klachten.** In de periode van 1 februari – 1 november 2013 zal de Nationale ombudsman alle klachten die hij krijgt over invordering van de Belastingdienst, het UWV, het CVZ en het CJIB aan de betreffende overheden voorleggen. Deze worden per drie maanden gebundeld voorgelegd aan de bestuurders die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest. De ombudsman beoogt hiermee bij te dragen aan het inzicht van de overheidsinstanties in de problematiek voor de burgers.
- **Aangezien de aanbevelingen gelden voor alle overheidsinstanties die als schuldeiser optreden,** zal de ombudsman hierover ook in gesprek gaan met andere overheden, zoals het DUO, het LBIO en de gemeenten.

‘Ze sturen steeds dure deurwaarders op me af’

Alex Boom heeft zijn hele leven hard gewerkt. ‘Lange tijd had ik een eigen bedrijf in auto’s. Omdat dit een zogeheten uitwendig bedrijf was, met 45 auto’s die buiten stonden, achter een hek, was er geen verzekeringsmaatschappij die het risico voor mij wilde afdekken. Tot twee keer toe zijn er auto’s op mijn terrein in de fik gestoken. Na die tweede brand had ik niets meer. Het was een goede business, ik kon er altijd prima van leven, maar vanaf dat moment zat ik aan de grond.

Mijn gezondheid heeft enorm te lijden gehad onder de stress. Ik heb twee hartinfarcten en twee beroertes gehad, die allemaal verband hielden met mijn financiële zorgen. Nu heb ik COPD, een chronische longziekte. Mijn hart is zo zwak dat het volgens de artsen ieder moment kan bezwijken. Ik kan nauwelijks nog lopen, ik zit thuis op de bank. Het spreken ging ook helemaal niet meer. Inmiddels gaat dat weer beter, maar dat heb ik zelf met veel oefenen voor elkaar gekregen.

Financieel gezien kan ik al jaren geen kant op. Omdat ik voor mijn ziektekostenverzekeraar een wanbetaler ben, houdt de overheid de premie ziektekosten in op mijn AOW. Daarbij krijg ik ook nog een boete van € 35 per maand van het CVZ voor de wanbetalersregeling. Daarnaast heeft de zorgverzekeraar beslag gelegd op de zorgtoeslag onder de Belastingdienst. Dat is zo onvoorstelbaar zuur. Mijn hele werkende leven heb ik geen dokter nodig gehad terwijl ik wel mijn ziektekostenverzekering betaalde, en nu het erop aan komt kan ik het vergeten.

Van de mensen om me heen hoef ik niet veel te verwachten. Mijn vrouw, met wie ik inmiddels 26 jaar getrouwd ben, is zelf ook ernstig ziek. Af en toe overweeg ik om maar een touw te pakken. Ik heb nooit mijn hand opgehouden, altijd gewerkt voor mijn geld. En nu word ik nog schofteriger behandeld dan wat ik ooit zelf in Bangladesh heb gezien met de allerarmsten daar. Als ik een incassobureau bel, word ik vanaf de eerste zin afgesnauwd. Echt, je weet niet wat je hoort. Als je schulden hebt, moet je kruipen. Toen ik gezond was en mijn eigen broek ophield, klopte ik nooit aan bij de overheid. Maar nu ik ze nodig heb, doen ze niets voor me. Het is crimineel, in plaats van me te helpen, sturen ze almaar dure deurwaarders op me af die allerlei incassokosten maken. De enigen die daar wijzer van worden zijn de deurwaarders.’

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Arie Kievit, Hollandse Hoogte
Tekst: Joke Ligterink, Zeeftekst Delft
Vormgeving: Vijfkeerblauw, Rijswijk
Druk: Hegha, Rijswijk

17 januari 2013



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl

